Canada

THE HISTORY OF CANADA'S CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT

92-01300/

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. CP22-30/1991E

ISBN 0-662-19174-9

Copies disponibles en français

Table of Contents

Introduction	1
Constitutional Antecedents	2
The Unwritten Constitution	4
Confederation	5
Evolution since Confederation	7
Judicial Interpretation of the Constitution	9
Patriation, the Amending Formula, and Constitutional Renewal	11
The Meech Lake Round	14

Introduction

Canada's constitutional development reflects the history of Canada itself, its maturation into a self-governing democracy, and the steady advent of new ideas and conditions. The Constitution, like the country, has evolved over time. It bears a strong imprint from Canada's past, but it must also be able to adapt to new circumstances so that Canadians will be well placed to meet the challenges of the 21st century.

Canada's constitutional arrangements are partly written and partly unwritten. They provide the basic framework for the operation of government by defining and shaping the principal institutions of government and the relations among them. They also provide for the rights of Canadians, both collectively and individually, in relation to the state.

This brief history of Canada's constitutional development is intended to provide Canadians with both an historical perspective and background information on current efforts to reform the Constitution.

Constitutional Antecedents

Canada's political and constitutional development did not begin with the arrival of the first European settlers. The aboriginal peoples of Canada had developed a variety of languages, cultures, and systems of government, and they entered into alliances and treaties. The Constitution of Canada recognizes and affirms the aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada. Aboriginal issues, including aboriginal self-government, remain a key element of Canada's agenda for constitutional change.

Formal constitutional development in Canada began with the *Edict creating the Sovereign Council of Quebec* in 1663, whereby France established New France as a royal province and made provision for civil government. Following the transfer of Canada to British rule, the *Royal Proclamation of 1763* established, among other things, certain principles respecting civil government in Quebec and relations with aboriginal peoples.

In the years immediately preceding the American Revolution, the British government became increasingly engaged in the question of how to maintain the loyalty of its new Canadian subjects. Mindful of the significant cultural differences between Quebec and the rest of British North America, the Westminster Parliament passed the *Quebec Act, 1774*, authorizing the use of French civil law and permitting the free exercise of the Roman Catholic religion. This act is the original legal source of Quebec's subsequent position affirming its continuing recognition as a distinct society in North America.

Following the American revolution and the influx of many Loyalists, the *Constitutional Act, 1791* divided Quebec into two provinces, Upper and Lower Canada, each with an elected assembly. The elected assemblies permitted Canadians to enjoy representative government for the first time and to control the imposition of new taxes. However, the executive branch of government was not accountable for its policies, programs, and activities to the elected assembly, and this lack of accountability led in time to strong dissatisfaction among elected leaders.

In 1837-38, there were revolts in Upper and Lower Canada and demands for a system of responsible government. Constitutional government was suspended, and Lord Durham was sent to Canada to enquire into the situation and make recommendations. The *Durham Report* made two key recommendations:

(1) that Upper and Lower Canada be joined in a single legislative union, the use of French be proscribed, and the assimilation of the francophone population by the anglophone population be fostered;

(2) that responsible government be established.

The *Union Act, 1840* sought, but failed, to achieve the first objective. Eight years later both English and French were placed on an equal footing for all official purposes. Although the *Union Act* had not provided for responsible government, this second objective was achieved under Canada's "unwritten" Constitution — the traditions, customs, practices, and legislation of greater or lesser importance that almost inevitably supplement or complement the written constitution of any state.

The Unwritten Constitution

Responsible government, one of the most fundamental aspects of Canada's Constitution, is to be found not in the written Constitution, but rather in established custom and precedents. Responsible government and other features of Canadian democracy were fashioned after the British model of government, which, having no formal, written constitution, continues to rely on unwritten constitutional conventions as the basis for parliamentary democracy.

Responsible government denotes a system wherein the members of Cabinet are collectively responsible to the elected House for the actions of the executive. If they lose the confidence or support of the elected House, they must resign or seek a new mandate.

Canada's system of responsible parliamentary government derives from instructions sent by the Colonial Office to the governors in British North America in 1846. Following general elections in Nova Scotia, the assembly adopted a vote of no confidence in the administration on January 25, 1848. The executive council resigned two days later and, on January 28, J.B. Uniacke formed the first responsible government in British North America.

Conventions and precedent remain to this day the basis of responsible government in Canada.

Confederation

The legislative union of the two Canadas in 1840 did not create a stable system. The equality of representation of the two Canadas in the elected assembly did not reflect their differences in population, wealth, contributions to public revenue, and fiscal need. Although a legislative union had been created, it had to govern two distinctly different societies: notably, French civil law applied in Canada East whereas British common law applied in Canada West; education was predominantly French and Catholic in Canada East whereas it was predominantly English and Protestant in Canada West.

From the outset, the existence of two legal systems required that there be two attorneys general in the government. Duality was further reflected by the fact that, for almost two thirds of the duration of the Union of the two Canadas, even the position of premier was shared by representatives of Canada East and Canada West (e.g., Baldwin and Lafontaine, Cartier and Macdonald).

By the 1850s, cultural, sociological, demographic, and political considerations favoured a loosening of the union along the following lines:

- contentious issues, such as education, the administration of justice, and property and civil rights, could be taken out of the union legislature and devolved to local governments;
- issues of broad common concern, such as trade and commerce, defence, and banking, could continue to be regulated by the central authority.

However, if there were pressures to loosen the bonds of union, there were also factors that militated in favour of a strong central authority:

- the decline of the timber trade and the loss both of imperial preference in Britain and of reciprocity with the Americans threatened the economic well-being of the colonies in British North America;
- the recent American civil war had demonstrated the fragility of a decentralized federal system;
- the presence of demobilized American troops in the northern states and repeated raids by the Fenians into Canadian territory introduced into the debate an element of fear of military intervention;
- the major impetus for federalism came from the desire to loosen the existing union rather than from a desire by separate states to give up some of their sovereignty to a new union.

Between 1864 and 1867, political leaders from the Province of Canada and the Atlantic provinces met in Charlottetown, Quebec City, and finally London to examine the possibility of creating a new federal union and to propose the terms on which the new federation would be based. Ultimately, the terms for the creation of the new federa-

tion were debated only in the Union Parliament. The legislative debates in Nova Scotia and New Brunswick were limited to the question of whether or not to send delegates to the London Conference, where the final negotiations took place.

The federal union that came into being on July 1, 1867, was highly centralized both for the reasons mentioned above and because the federal government assumed some of the powers previously exercised by the British. The 1867 Constitution provided that:

- the lieutenant-governors of the provinces were named and paid by the federal government and could, on federal instruction, reserve any provincial bill for approval or rejection by the Governor General in council;
- the Governor General in council could disallow any provincial law within a year of receiving a copy of it;
- the federal government had unlimited taxing powers, whereas the provinces were limited to direct taxes within the province;
- Parliament could declare any local work or undertaking, although wholly located within a province, to be for the general advantage of Canada or two or more provinces and, therefore, under the legislative jurisdiction of Parliament;
- section 91 of the Constitution gave the federal government more exclusive powers than were held in the already existing federations of the United States and Switzerland;
- the federal government enjoyed residual plenary powers through its general power over "peace, order and good government", in contrast to the American and, later, Australian models, where residual powers were allocated to the states.

Federal authority was further strengthened by the fact that the Senators were appointed for life by the Governor General in council, whereas in 1867 American senators were indirectly elected by the state legislatures to represent state interests within the federal legislature. Furthermore, the Constitution gave authority to Parliament to establish a general court of appeal for Canada: the Supreme Court of Canada, created by Parliament in 1875, is now the final referee of constitutional disputes between the federal and provincial governments; moreover, its judges are named by the federal government.

Nevertheless, while the 1867 agreement created a highly centralized federation, parts of the agreement specifically recognized Quebec's distinctiveness in the tradition of the 1774 *Quebec Act.* Today, many Quebecers point to these elements — including the unique school system and official status of French in Quebec, and the province's civil law — as essential to the bargain of 1867.

Confederation itself was a creative innovation to cope with the major constitutional and economic problems of the day. For instance, the new system combined responsible parliamentary government and federalism in a completely original way, unlike the existing American or Swiss federative models, which were not parliamentary. The Canadian model was subsequently copied in Australia and several other federations. Confederation thus sets an example for the need again today for creative constitutional innovation.

Evolution since Confederation

When Canada ceased to be a colony of Britain following the passage of the *Statute of Westminster* in 1931, the federal government assumed jurisdiction over Canada's external affairs and other matters previously under the authority of the British government.

The distribution of powers between the two levels of government has been amended *formally* only four times since 1867:

- in 1940, Parliament gained exclusive jurisdiction over unemployment insurance;
- in 1951, Parliament was empowered to legislate with respect to old age pensions, subject to provincial paramountcy;
- in 1964, Parliament's power over old age pensions was extended to supplementary benefits, subject to provincial paramountcy;
- in 1982, the powers of the provinces over natural resources were confirmed and strengthened.

It should also be noted that, although the proclamation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* did not transfer any areas of legislative jurisdiction from the provinces to Ottawa or vice versa, it did impose new limits on the legislative and executive powers of both levels of government. Excluding certain cases where the Charter may be overridden by the "notwithstanding clause", both federal and provincial legislation and executive actions must now conform to the Charter.

Formal constitutional amendment, therefore, has not played a major role in shifting the balance of power between the federal and provincial governments. However, constitutional amendment is not the only way of altering that balance. Circumstances — and the way governments respond to them — can significantly alter in practice the importance of the powers exercisable by each order of government. For example, in the 1930s, social and economic dislocations caused by the Great Depression inspired new provincial initiatives in the area of social policy. On the other hand, during the Second World War, the federal government exercised the plenitude of its powers to direct the war effort, and the federation once again became highly centralized.

The rise of social consciousness after the Second World War brought about more activism in areas of provincial jurisdiction, such as education, health, and welfare. Interest in new social programs often came from within the provinces — particularly in the case of Saskatchewan. But the federal government also became involved, sometimes by using its spending power to make direct payments in areas of provincial jurisdiction to institutions and individuals, such as grants to universities and scholarships to university students.

Some prominent critics of Canadian federalism opposed federal grants to universities in 1957 because the grants obscured the lines of political responsibility: if the provinces had exclusive jurisdiction over education, they alone should determine the level of public funding for universities, and they alone should be held accountable to the people for decisions taken on the issue.

The federal government also used its spending power to initiate national shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction. For example, the federal government offered money to the provinces if they established medicare programs. The provinces alone would be responsible for legislating the programs, regulating them, and establishing standards. The federal government would make payments only if provincial programs respected a number of principles or norms: for example, the programs would have to be publicly administered, universal in application, and accessible, and benefits would have to be portable among the provinces. Some critics maintained that such federal initiatives distorted provincial priorities and political responsibility for government action.

The federal government also initiated a program of equalization payments to provinces whose revenues were below the average for all the provinces. These unconditional payments were designed to improve the fiscal capacity of "have not" provinces so that they would be able to provide an appropriate range of public services without resort to an unreasonably heavy level of provincial taxation.

The effect of spending-power initiatives was paradoxical. On one hand, they led to a more fiscally decentralized federation. On the other hand, the conditions attached to some transfer payments gave Ottawa greater authority over policy development in the area of social policy.

Nevertheless, the federal government has not, for many years, used some of the exceptional powers granted to it in 1867 to override provincial jurisdiction. For example, it has not used the powers of reservation and disallowance since the Second World War, and the declaratory power has been invoked rarely in recent years for new matters.

Judicial interpretation, another method of altering the balance between the two orders of government, merits special attention.

Judicial Interpretation of the Constitution

By interpreting the general provisions of the formal Constitution and applying them to specific disputes, the courts have played a central role adjusting the Constitution to changing conditions and ideas. They have, in the words of one constitutional expert, added the "flesh and blood to the bare bones" of the Constitution.

The courts' decisions have shaped the Constitution and the country immeasurably.

Although the Supreme Court of Canada was established in 1875, Canada's court of final appeal until 1949 was the Judicial Committee of the Privy Council in London, England.

Until 1982 and the coming into force of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the majority of constitutional cases considered by the courts concerned sections 91 and 92 and related sections of the *Constitution Act, 1867*, where legislative powers are enumerated and distributed between Parliament and the provincial legislatures.

The Judicial Committee was acutely sensitive to the conflicting claims of the central and provincial authorities in Canada, and to the need to create a balance between these two levels of government. The Committee's legacy — the principle that both Parliament and the provincial legislatures are supreme in their respective legislative jurisdictions — is one of the principal themes of Canadian history.

The Judicial Committee not only resisted the centralizing tendencies of the Constitution, but also, over time, shaped the constitutional distribution of powers in the most fundamental way.

The Committee established precedents that gave, for example, narrow interpretation to the principal federal powers, such as the "residual" and "trade and commerce" powers, and wide interpretation to the provincial power over "property and civil rights", which became, for all intents and purposes, an alternative residual power.

In 1949, Canadian appeals to the Judicial Committee were ended, and the Supreme Court of Canada became the court of final appeal.

Since 1949, the Supreme Court has presided over a general strengthening of government power at both the federal and the provincial levels as Canadian society and the economy have become more complex and difficult to manage. However, the Court has been conscious not to tilt the balance of power between Parliament and the provincial legislatures unduly one way or another.

If a government is displeased with the Court's ruling on any matter, it may seek an amendment to the formal Constitution, although this is not an easy process. Sas-

katchewan and Alberta, however, pressed successfully in the 1981 accord for an amendment to section 92, increasing provincial control over natural resources with respect to taxation and interprovincial exports.

The Charter of Rights, in place since 1982, has significantly expanded the scope of judicial review in Canada. Now, a government's legislation not only must be within its legislative jurisdiction, but also must not violate the provisions of the Charter.

Although it has given the courts new power to prescribe constitutional norms with respect to fundamental rights and freedoms in the relations between state and society, and therefore to transform Canadian society, the Charter does not directly affect the distribution of powers between Ottawa and the provinces, which remains guided principally by sections 91 to 95.

Patriation, the Amending Formula, and Constitutional Renewal

When Canada's independence from Britain was recognized in the *Balfour Report* of 1926, Canadians faced the task of developing a constitutional amendment procedure that would permit the patriation of the Constitution (which was then a British statute) and ensure that Canada's future constitutional development could be undertaken by Canadians without reference to a foreign Parliament.

Prior to 1968, discussions on the amending formula were always held on their own merits — in 1927, 1931, 1935-1936, 1950, 1960-61, and 1964 — without being linked to other questions of substantive change. Ultimately, these discussions all ended in failure. Changes to Canada's Constitution remained under British legislative authority.

In 1968, the Prime Minister and all the Premiers agreed to launch, for the first time in Canada's history, a broad constitutional renewal process that included not only patriation and an amending formula, but also changes to national institutions and the distribution of powers, as well as the entrenchment of rights in the Constitution.

Agreement in principle was reached on a limited set of proposals at the Victoria Conference in 1971, but ultimately they were not adopted, and the Constitution remained a British statute. A more limited exercise, conducted in 1975-76, was aimed at patriation with an amending formula, without pursuing substantive changes to the Constitution at the same time, but it also ended in failure.

Although Quebec had been calling for increased provincial powers for years, the election of the Parti Québécois in 1976, on a platform calling for a dramatic distancing of Quebec from the rest of the Canadian federation, made constitutional renewal seem all the more pressing. The federal government responded by publishing its vision of constitutional renewal in *A Time for Action* in June 1978. Between October 1978 and February 1979, governments worked intensively on a 12-item agenda for constitutional change, but the February Conference of First Ministers ended in failure to reach agreement on any change.

In late 1979, the Parti Québécois government released a paper on Canadian federalism that called for a radical recasting of the Quebec-Canada relationship. The paper did not advocate Quebec's complete institutional withdrawal from Canada, but rather called for the creation of a very loose "partnership" between Quebec and Ottawa, called "sover-

eignty-association". A referendum to seek a mandate to negotiate such an arrangement was set for May 20, 1980.

On May 14, the Prime Minister of Canada promised Quebecers a "renewed federalism" if they voted "No" in the impending referendum.

"I know that I can make a most solemn commitment," he said, "that following a 'No' vote we will immediately take action to renew the constitution and we will not stop until we have done that." Six days later, Quebecers voted not to give their government the mandate to negotiate sovereignty-association.

The referendum and the pledge of the Prime Minister and the majority of the other Premiers during the referendum campaign heralded the start of a new, vigorous effort to patriate the Constitution. The summer witnessed a series of federal-provincial ministerial meetings, which culminated in the First Ministers' Conference of September 1980.

Some of the major issues discussed at the summer meetings had reflected the federal government's own agenda: patriating the Constitution with a made-in-Canada amending formula; a statement of principles; a charter of rights; a constitutional commitment to reduce regional economic disparities (sometimes called "equalization"); and a strengthening of federal powers over the national economy.

Other issues arose from the provinces' long-standing calls for increased authority in certain areas: natural resources, communications and broadcasting, family law, and offshore resources and fisheries. The provinces also sought reform of the Senate and Supreme Court of Canada so that these institutions would better reflect the federal nature of Canada.

The provincial agenda reflected matters that had been raised in the 1978-79 discussions and was similar in orientation to positions advocated by the Canadian Bar Association (1978), the Pepin-Robarts Task Force (1979), and the Liberal Party of Quebec's *Livre Beige* (1980).

At the September conference, however, the First Ministers failed to reach unanimous agreement on any single item. Consequently, on October 6, 1980, the federal government indicated that it intended to patriate the Constitution unilaterally, without the consent of the provincial premiers, by introducing a Joint Address to the Queen in the House of Commons.

Eight of the provinces immediately protested this unilateral action. Manitoba, Quebec, and Newfoundland referred the matter to their courts. On September 28, 1981, the Supreme Court of Canada rendered its decision that a "substantial degree" of provincial consent was required by constitutional convention before the federal-provincial relationship could be fundamentally altered by a request to Britain for constitutional amendment.

In the wake of the Court's decision, the federal government convened another First Ministers' Conference on November 2, 1981. Ottawa and the provinces, with the exception of Quebec, ultimately agreed on a package of constitutional reforms, including the patriation of the Constitution with an amending formula and a charter of rights; a commitment to equalization; the strengthening of provincial control over natural resources; and the recognition and affirmation of the existing rights of Canada's aboriginal peoples.

The agreement represented a compromise between nine provinces and the federal government. These provinces accepted Ottawa's proposal for a Charter of Rights in

exchange for both the right to override certain portions of the Charter by means of the notwithstanding clause, and the inclusion of an amending formula devised by the provinces.

However, the Quebec government continued to dissent, arguing that Quebec's claims had been ignored, that a deal had been reached without Quebec's knowledge, and that the Prime Minister had reneged on his promise of "renewed federalism". The experience left many Quebecers feeling wounded and isolated.

The Meech Lake Round

Following patriation of the Constitution, the Supreme Court of Canada ruled that Quebec by itself could not veto the proclamation of the *Constitution Act, 1982*. Quebec, in consequence, is bound by the Act.

However, both the government and the National Assembly of Quebec refused to accept the terms for patriation agreed by the Prime Minister and nine Premiers on November 5, 1981, and denounced the political legitimacy of the *Constitution Act, 1982*, which, by virtue of the Charter, curtailed the powers of the National Assembly without its consent. To underline its rejection of the political legitimacy of the Act, Quebec began to invoke the notwithstanding (or override) clause of the Charter automatically and systematically in all legislation.

Canada's constitutional development did not, however, come to a halt. An aboriginal constitutional process was launched after patriation, and this led to the *Constitution Amendment Proclamation, 1983*, respecting aboriginal issues.

In May 1985, the Parti Québécois government published a "*Projet d'accord constitutionnel*", which set out 22 conditions for accepting the legitimacy of the *Constitution Act, 1982*. Those conditions would have radically altered the constitutional distribution of powers and would have removed Quebec from the application of most of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In December 1985, the Liberal Party of Quebec came to power and, a few months later, made known its wish to seek a return to the constitutional fold on the basis of five points that were set out in *Maîtriser l'avenir*, its political platform. The new Quebec government also ceased to invoke the notwithstanding clause automatically in all new Quebec legislation.

Quebec's return became the priority of all the Premiers at their annual conference in August 1986, and all First Ministers agreed to intensify discussions in November 1986. Agreement in principle was reached on a package of amendments at Meech Lake on April 30, 1987, and on a legal text at the Langevin Building on June 3 of that year. Since some matters in *Maîtriser l'avenir* that were included in the Meech Lake Accord were subject to the rule of unanimity, parliamentary approval and the consent of all provincial legislative assemblies were necessary for ratification of the whole package.

However, the Meech Lake Accord ultimately failed to be ratified within the three-year deadline set out in the Constitution.

Following the failure of Meech Lake, every province established a task force or legislative committee on the Constitution. The federal government set up the Citizens' Forum on Canada's Future to enquire into the values Canadians share and the Beaudoin-Edwards Special Joint Committee on

the amendment procedure. A Royal Commission on Aboriginal Peoples was also established.

The Government of Canada has now placed a set of constitutional proposals before a Special Joint Committee of the Senate and House of Commons. The intention is to provide the basis for a broad public discussion and full opportunity for public participation on Canada's constitutional future. The Government looks forward to hearing the views of Canadians.

Canada

HISTOIRE DE L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DU CANADA

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. CP22-30/1991F

ISBN 0-662-97128-0

Copies available in English

Table des matières

Introduction	**1**
Faits antérieurs à la Constitution	**2**
La constitution non écrite	**4**
La Confédération	**5**
L'évolution depuis la Confédération	**8**
L'interprétation judiciaire de la Constitution	**10**
Le rapatriement, la formule de modification et le renouvellement de la Constitution	**12**
Discussions entourant l'Accord du lac Meech	**15**

Introduction

L'évolution constitutionnelle du Canada reflète l'histoire même du Canada, son cheminement vers une démocratie autonome et l'apport constant de nouvelles idées, fruit de situations nouvelles. La Constitution, tout comme le pays, s'est transformée avec les années. Elle porte fortement l'empreinte du passé et elle doit aussi pouvoir s'adapter à des situations nouvelles et permettre aux Canadiens d'affronter les exigences du XXI[e] siècle.

Au Canada, certaines dispositions constitutionnelles sont écrites et d'autres ne le sont pas. Ensemble, elles forment l'assise fondamentale nécessaire au fonctionnement du gouvernement, présidant à la définition et à l'élaboration des principales institutions de celui-ci et de leurs relations mutuelles. De plus, c'est dans ces dispositions que sont énoncés les droits, tant collectifs qu'individuels, des Canadiens par rapport à l'État.

Le bref survol historique que nous ferons de l'évolution constitutionnelle canadienne vise à faire la chronologie des efforts consacrés à la réforme constitutionnelle et à fournir à cet égard des renseignements généraux.

Faits antérieurs à la Constitution

L'évolution politique et constitutionnelle du Canada n'a pas commencé à l'arrivée des premiers colons européens. Les peuples autochtones du pays avaient diverses langues et cultures et de multipies régimes de gouvernement, et ils négociaient des alliances et des traités. La Constitution du Canada confirme les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones de notre pays et les reconnaît. Les questions intéressant les autochtones, dont celle de leur autonomie gouvernementale, demeurent au centre des efforts du Canada en vue de renouveler la Constitution.

L'élaboration de la Constitution canadienne a débuté au Canada en 1663 à la proclamation de l'*Édit de création du Conseil souverain de Québec* dans lequel la France fit de la Nouvelle-France une province royale et énonça des dispositions sur le gouvernement civil. À la suite de la cession du Canada à l'autorité britannique, la *Proclamation royale de 1763* établit, entre autres choses, certains principes relatifs au gouvernement civil du Québec et aux relations avec les peuples autochtones.

Dans les années qui précédèrent la Révolution américaine, le gouvernement britannique se préoccupa de plus en plus de la façon de conserver la loyauté de ses nouveaux sujets canadiens. Soucieux des profondes différences culturelles qui distinguaient le Québec du reste de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement de Westminster adopta en 1774 l'*Acte de Québec*, dans lequel il autorisait l'utilisation du droit civil français et le libre exercice de la religion catholique romaine. C'est cette loi que le Québec invoquera par la suite comme source légale première de ses revendications en faveur du maintien de la reconnaissance de la société distincte qu'il forme en Amérique du Nord.

À la suite de la Révolution américaine et de la venue au Canada de nombreux Loyalistes, l'*Acte constitutionnel*, en 1791, divisa le Québec en deux provinces, le Haut et le Bas-Canada, toutes deux dotées d'une assemblée élue. Ces deux assemblées permettaient pour la première fois aux Canadiens de se donner un gouvernement représentatif et de contrôler la levée de nouveaux impôts. Cependant, le pouvoir exécutif du gouvernement n'était aucunement comptable, devant l'assemblée élue, de ses politiques, programmes et activités, ce qui suscita avec le temps un profond mécontentement au sein des dirigeants élus.

En 1837 et 1838, des soulèvements secouèrent le Haut et le Bas-Canada et l'on réclama un régime de gouvernement responsable. Le gouvernement constitutionnel fut suspendu et lord Durham, dépêché au Canada afin d'y faire enquête sur la situation

et de formuler des recommandations. Deux recommandations clés ressortent du *Rapport Durham* :

(1) que le Haut et le Bas-Canada soient réunis en une seule union législative, que l'usage du français soit interdit et que l'on favorise l'assimilation de la population francophone par son pendant anglophone;

(2) que soit établi un régime de gouvernement responsable.

Par l'*Acte d'Union*, en 1840, on tenta en vain de réaliser le premier objectif. Huit ans plus tard, anglophones et francophones étaient placés sur un pied d'égalité à toutes fins officielles. Même si le régime de gouvernement responsable n'était pas prévu dans l'*Acte d'Union*, ce second objectif fut atteint au Canada aux termes de la constitution « non écrite » — soit les traditions, coutumes, usages et lois d'importance plus ou moins grande qui viennent presque inévitablement compléter la constitution écrite d'un État.

La constitution non écrite

Le principe du gouvernement responsable, l'un des principaux éléments fondamentaux de la Constitution du Canada, ne se retrouve pas dans la constitution écrite, mais plutôt dans les coutumes établies et les précédents. Ce principe et diverses autres caractéristiques de la démocratie canadienne s'inspirèrent du modèle britannique de gouvernement qui, en raison de l'absence de constitution écrite officielle, demeure fondé sur les conventions constitutionnelles non écrites qui fournissent les assises de la démocratie parlementaire.

La formule de gouvernement responsable suppose un régime selon lequel les membres du Cabinet sont collectivement comptables à la Chambre élue des actions de l'exécutif. S'ils en perdent la confiance ou l'appui, ils doivent démissionner ou chercher à obtenir un nouveau mandat.

Le régime canadien de gouvernement parlementaire responsable tire ses origines des instructions données en 1846 par le Colonial Office aux gouverneurs de l'Amérique du Nord britannique. À la suite des élections générales tenues en Nouvelle-Écosse, l'assemblée se prononça par un vote de blâme contre le gouvernement le 25 janvier 1848. Le conseil exécutif démissionna deux jours plus tard et, le 28 janvier, J. B. Uniacke forma le premier gouvernement responsable en Amérique du Nord britannique.

Les coutumes et les précédents demeurent encore aujourd'hui le fondement du gouvernement responsable au Canada.

La Confédération

L'union législative des deux Canadas, en 1840, ne fut pas un système stable. Leur représentation égale au sein de l'assemblée élue ne reflétait pas fidèlement leurs différences du point de vue de la population, de la richesse, des contributions aux recettes de l'État et des besoins budgétaires. L'union législative existait bel et bien, mais elle devait régir deux sociétés fondamentalement différentes : le droit civil français s'appliquait dans le Canada-Est tandis que la *common law* britannique était pratiquée dans le Canada-Ouest; l'enseignement se faisait principalement en français et était surtout de confession catholique dans le Canada-Est tandis qu'il se faisait principalement en anglais et était surtout de confession protestante dans le Canada-Ouest.

D'entrée de jeu, la coexistence de deux régimes juridiques nécessita la nomination de deux procureurs généraux au sein du gouvernement. La dualité se traduisit également dans le fait que, pendant près des deux tiers de la durée de l'Union des deux Canadas, même la charge de premier ministre fut partagée par un représentant de chacun des deux Canadas, Est et Ouest (p. ex., Baldwin et Lafontaine, Cartier et Macdonald).

Dès les années 1850, diverses considérations culturelles, sociologiques, démographiques et politiques favorisèrent un relâchement de l'union de la manière suivante :

- les questions litigieuses, telles que l'éducation, l'administration de la justice, la propriété et les droits civils, pouvaient être retirées à l'assemblée législative de l'union et confiées aux gouvernements locaux;
- les grandes questions d'intérêt commun, comme le commerce, la défense et l'activité bancaire, pouvaient continuer de relever de l'autorité centrale.

Cependant, si certains facteurs laissaient entrevoir la nécessité de relâcher les liens de l'union, il y en avait d'autres qui plaidaient en faveur d'une autorité centrale forte :

- le ralentissement du commerce du bois, la perte de la préférence impériale en Grande-Bretagne et celle de la réciprocité avec les Américains menacèrent le bien-être économique des colonies de l'Amérique du Nord britannique;
- la guerre civile américaine encore récente avait montré la fragilité d'un régime fédéral décentralisé;
- la présence de soldats américains démobilisés dans les États du Nord et les incursions répétées des Féniens en sol canadien ajoutèrent au débat un élément de crainte d'une intervention militaire;

- l'élan principal vers le fédéralisme vint du désir de relâcher les liens de l'union existante et non de la volonté d'États séparés de renoncer à une partie de leur souveraineté en faveur d'une nouvelle union.

Entre 1864 et 1867, les dirigeants politiques de la Province du Canada et des provinces de l'Atlantique se réunirent à Charlottetown, à Québec et, finalement, à Londres afin d'examiner la possibilité de créer une nouvelle union fédérale et d'en proposer les conditions d'établissement. Finalement, celles-ci ne furent discutées que par le Parlement de l'Union; les assemblées législatives de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick se bornèrent à se demander s'il y avait lieu d'envoyer des délégués à la Conférence de Londres, où les dernières négociations eurent lieu.

L'union fédérale qui vit le jour le 1er juillet 1867 était fortement centralisée, non seulement pour les raisons mentionnées ci-dessus, mais également parce que le gouvernement fédéral assumait certains des pouvoirs qui relevaient auparavant du Parlement britannique. La Constitution de 1867 prévoyait ce qui suit :

- les lieutenants-gouverneurs des provinces étaient nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral et pouvaient, à la demande de ce dernier, assujettir toute loi provinciale à l'approbation ou au rejet du gouverneur général en conseil;
- le gouverneur général en conseil pouvait annuler ou désavouer toute loi provinciale dans un délai d'un an suivant réception du texte de la loi;
- le gouvernement fédéral possédait des pouvoirs d'imposition illimités, tandis que les provinces devaient se contenter de lever des impôts directs à l'intérieur de leur territoire;
- le Parlement pouvait déclarer d'intérêt général pour le Canada, ou pour deux ou plusieurs provinces, et donc relevant de la compétence législative du Parlement, les travaux locaux, même si ceux-ci étaient situés entièrement dans une province;
- aux termes de l'article 91 de la Constitution, le gouvernement fédéral jouissait de plus de pouvoirs exclusifs que les fédérations existant aux États-Unis et en Suisse;
- le gouvernement fédéral jouissait de pleins pouvoirs résiduels en raison de son habilitation à légiférer en toute matière pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, contrairement au modèle américain et, par la suite, au modèle australien selon lesquels les pouvoirs résiduels étaient attribués aux États.

L'autorité fédérale se trouva encore renforcée du fait que les sénateurs étaient nommés à vie par le gouverneur général en conseil, tandis qu'en 1867 leurs homologues américains étaient élus indirectement par les assemblées législatives des États qui les chargeaient de veiller à leurs intérêts au sein de la législature fédérale. De plus, la Constitution donna au Parlement l'autorité de créer une cour d'appel générale pour le Canada, la Cour suprême du Canada, créée par le Parlement en 1875, à qui il revient aujourd'hui de trancher en dernier ressort les différends constitutionnels entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral.

Néanmoins, même si le pacte de 1867 donna naissance à une fédération hautement centralisée, certaines parties de ce pacte reconnaissaient expressément le caractère distinctif du Québec dans le droit fil de la tradition de l'*Acte de Québec* de 1774. Aujourd'hui, plusieurs Québécois affirment que ces éléments — dont le système scolaire unique et le statut officiel du français au Québec, ainsi que le droit civil propre à cette province — sont des points essentiels du pacte de 1867.

La Confédération même était une solution innovatrice aux grands problèmes constitutionnels et économiques de l'heure. Ainsi, le nouveau régime combinait le gouvernement parlementaire responsable et le fédéralisme d'une façon tout à fait originale, contrairement aux modèles américain ou suisse de fédération qui n'étaient pas parlementaires. Le modèle canadien fut par la suite repris par l'Australie et par quelques autres fédérations. La Confédération peut donc servir d'exemple au besoin actuel de trouver encore des solutions constitutionnelles innovatrices.

L'évolution depuis la Confédération

Lorsque la colonie canadienne s'affranchit de la Grande-Bretagne, par suite de l'adoption en 1931 du *Statut de Westminster*, le gouvernement fédéral se vit conférer la compétence touchant les affaires extérieures du Canada et d'autres domaines relevant antérieurement du gouvernement britannique.

La répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement ne fut modifiée *officiellement* que quatre fois depuis 1867 :

- en 1940 : attribution au Parlement de la compétence exclusive en matière d'assurance-chômage;
- en 1951 : habilitation du Parlement à légiférer à l'égard des pensions de vieillesse, sous réserve de la primauté des provinces;
- en 1964 : élargissement du pouvoir conféré au Parlement en matière de pensions de vieillesse de manière à englober les prestations supplémentaires, sous réserve de la primauté des provinces;
- en 1982 : confirmation et renforcement des pouvoirs provinciaux touchant les richesses naturelles.

Il faut également mentionner que, même si la promulgation de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'a amené la cession à Ottawa d'aucun domaine de compétence législative des provinces, ou vice versa, elle a imposé de nouvelles limites aux deux ordres de gouvernement. Exception faite de certains cas où la « clause nonobstant » permet de déroger à la Charte, les lois fédérales et provinciales doivent désormais y être conformes.

Les modifications apportées officiellement à la Constitution n'ont donc pas joué de rôle important dans le changement de l'équilibre des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, elles ne sont pas l'unique moyen d'infléchir cet équilibre. Les circonstances — et la manière dont les gouvernements y font face — peuvent en effet influer profondément, dans la pratique, sur l'importance des pouvoirs que chaque ordre de gouvernement peut exercer. Ainsi, dans les années 30, les bouleversements socio-économiques provoqués par la Dépression suscitèrent de nouvelles initiatives provinciales dans le domaine de la politique sociale. Durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral exerça pleinement ses pouvoirs afin de diriger l'effort de guerre, et la fédération s'en retrouva de nouveau hautement centralisée.

La conscientisation sociale qui s'opéra à la suite de ce conflit suscita plus d'intérêt pour certains domaines de compétence provinciale, tels l'éducation, la santé et le bien-être social. L'intérêt pour les nouveaux programmes sociaux prit souvent naissance dans les provinces mêmes — surtout en Saskatchewan. Mais le gouvernement fédéral y prit part lui aussi, utilisant parfois son pouvoir de dépenser pour verser à des

établissements et à des particuliers des paiements directs touchant des domaines de compétence provinciale, et attribuer, par exemple, des subventions aux universités et des bourses aux étudiants qui les fréquentaient.

En 1957, certains critiques en vue du fédéralisme canadien s'élevèrent contre les subventions fédérales accordées aux universités, alléguant que ces paiements estompaient la ligne de démarcation des responsabilités politiques respectives des deux ordres de gouvernement : si les provinces détenaient la compétence exclusive en matière d'éducation, elles seules devaient déterminer le niveau de financement des universités par l'État, et elles seules devaient rendre compte à la population des décisions prises en la matière.

Le gouvernement fédéral utilisa encore son pouvoir de dépenser pour mettre sur pied des programmes nationaux cofinancés dans des domaines de compétence provinciale exclusive. Ainsi, il offrit sa participation financière aux provinces qui instaureraient des régimes d'assurance-maladie. Celles-ci détiendraient le pouvoir exclusif de passer les lois concernant ces régimes, de les réglementer et d'en fixer les normes. Pour sa part, le gouvernement fédéral verserait sa contribution financière uniquement si les régimes provinciaux satisfaisaient à certaines conditions ou normes : les régimes devraient être gérés par une autorité publique et être applicables et accessibles à tous, et cette accessibilité devrait être transférable quelle que soit la province de domicile des bénéficiaires. Selon certains critiques, de telles initiatives fédérales ont bouleversé les priorités des provinces et la responsabilité politique de l'action gouvernementale.

Le gouvernement fédéral instaura également un programme de péréquation à l'intention des provinces dont les recettes étaient inférieures à la moyenne de l'ensemble des provinces. Ces paiements inconditionnels visaient à améliorer la capacité budgétaire des provinces moins bien nanties de façon à leur permettre de fournir une gamme convenable de services publics sans devoir soumettre leurs habitants à un niveau de taxation trop élevé.

Ces nouvelles formes d'exercice du pouvoir de dépenser eurent des effets paradoxaux. D'une part, elles donnèrent lieu à une décentralisation fiscale plus poussée de la fédération. D'autre part, les conditions dont étaient assortis certains paiements de transfert renforcèrent les pouvoirs d'Ottawa en matière d'élaboration des politiques sociales.

Néanmoins, le gouvernement fédéral n'a pas utilisé pendant plusieurs années certains pouvoirs exceptionnels qui lui avaient été conférés en 1867 et qui lui permettaient de passer outre à la compétence des provinces. Ainsi, il n'a pas exercé ses pouvoirs de réserve et de désaveu depuis la Seconde Guerre mondiale, et il a rarement eu recours à son pouvoir déclaratoire à l'égard de nouvelles questions au cours des dernières années.

L'interprétation judiciaire, autre moyen de modifier l'équilibre des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement, mérite une attention spéciale.

L'interprétation judiciaire de la Constitution

En interprétant les dispositions générales de la Constitution et en les appliquant à certains différends, les tribunaux ont joué un rôle de premier plan dans l'adaptation de la Constitution aux conditions et idées nouvelles. En effet, pour reprendre l'expression d'un éminent constitutionnaliste, ils ont ainsi réussi à « parachever l'esquisse » de ce document.

Les décisions judiciaires ont, de façon incommensurable, façonné la Constitution et le pays.

Même si la Cour suprême du Canada a été créée en 1875, c'est le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres qui, jusqu'en 1949, était encore au Canada le tribunal de dernière instance.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982, la majorité des affaires constitutionnelles examinées par les tribunaux portaient sur les articles 91 et 92 et articles connexes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, où sont énumérées et réparties les compétences gouvernementales du Parlement et des législatures provinciales.

Le Comité judiciaire était vivement conscient des revendications contradictoires des autorités centrales et provinciales du Canada, et de la nécessité de trouver un point d'équilibre entre ces deux ordres de gouvernement. L'héritage qu'il nous a laissé — à savoir le principe que les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous deux primauté dans les domaines respectifs où ils détiennent le pouvoir de légiférer — est l'un des thèmes centraux de l'histoire canadienne.

Non seulement le Comité judiciaire s'est-il opposé aux tendances centralisatrices inscrites dans la Constitution, mais, au fil des ans, il a su façonner de manière fondamentale la répartition des pouvoirs dans la Constitution.

Le Comité a créé des précédents selon lesquels, par exemple, les principaux pouvoirs fédéraux, tels les pouvoirs « résiduels » et celui qui touche le commerce, ont été interprétés de façon stricte, et selon lesquels également la compétence des provinces touchant « la propriété et les droits civils », s'est vu attribuer une acception large, ce qui donnera naissance à toutes fins pratiques à un nouveau pouvoir résiduel.

En 1949, le Canada cessa d'en appeler au Comité judiciaire et la Cour suprême devint le tribunal de dernière instance.

Depuis 1949, la Cour suprême a présidé à un renforcement général des pouvoirs gouvernementaux aux niveaux tant fédéral que provincial à mesure que la société et l'économie canadiennes devenaient plus complexes et plus difficiles à gérer. Cependant, elle a pris soin de ne pas faire pencher indûment la balance des pouvoirs d'un côté ou de l'autre.

Si un gouvernement est insatisfait de la décision judiciaire concernant une affaire, quelle qu'elle soit, il peut tenter de faire modifier la Constitution, bien que ce ne soit pas une démarche facile. La Saskatchewan et l'Alberta ont cependant réussi, dans l'accord de 1981, à faire modifier l'article 92 de manière à renforcer la compétence des provinces en matière de richesses naturelles en ce qui a trait aux impôts et aux exportations interprovinciales.

La Charte des droits, adoptée en 1982, a sensiblement élargi la portée de l'examen judiciaire au Canada. Maintenant, non seulement les lois d'un gouvernement doivent-elles relever de sa compétence législative, mais elles doivent en outre être conformes aux dispositions de la Charte.

Même si la Charte habilite davantage les tribunaux à prescrire, à la lumière des droits et libertés fondamentaux, des normes contitutionnelles régissant les rapports entre l'État et la société et, partant, à transformer la société canadienne, la Charte ne régit pas directement la répartition des pouvoirs entre Ottawa et les provinces, laquelle tombe encore le plus souvent sous les articles 91 à 95.

Le rapatriement, la formule de modification et le renouvellement de la Constitution

Lorsque l'indépendance du Canada fut reconnue, en 1926, dans le *Rapport Balfour*, les Canadiens se retrouvèrent devant la nécessité de mettre au point, à l'égard de la Constitution (alors une loi britannique), une formule de modification qui leur permettrait de la rapatrier et de veiller à son évolution future sans devoir faire appel à un Parlement étranger.

Avant 1968, on a toujours discuté de la formule de modification en elle-même — en 1927, 1931, 1935 -1936, 1950, 1960-1961, et 1964 — sans faire de liens avec d'autres questions susceptibles d'être modifiées en profondeur. Finalement, ces discussions échouèrent toutes et les modifications à la Constitution canadienne demeurèrent soumises au pouvoir législatif britannique.

En 1968, le Premier ministre du Canada et tous ses homologues provinciaux décidèrent d'amorcer, pour la première fois dans l'histoire du Canada, un vaste processus de renouvellement constitutionnel qui devait comprendre non seulement le rapatriement et une formule de modification, mais également des changements aux institutions nationales et à la répartition des pouvoirs, de même que la consécration des droits dans la Constitution.

À la Conférence de Victoria, en 1971, une série limitée de propositions firent l'objet d'une entente de principe, mais elles ne furent finalement pas adoptées et la Constitution demeura une loi britannique. Une tentative de moins grande envergure eut lieu en 1975-1976 en vue de procéder au rapatriement et d'établir du même coup une formule de modification, sans toutefois apporter de changements de fond à la Constitution; mais elle échoua, elle aussi.

En 1976, comme le Québec réclamait déjà depuis des années un renforcement des pouvoirs des provinces, l'élection du Parti québécois, sur la base d'un programme préconisant que la province prenne de bonnes distances face au reste de la fédération canadienne, sembla rendre encore plus impérieux le renouvellement de la Constitution. Le gouvernement fédéral répondit en juin 1978 en publiant *Le temps d'agir* dans lequel il exposait sa vision du renouveau constitutionnel. Entre octobre 1978 et février 1979, les gouvernements s'employèrent activement à discuter d'un programme en douze points visant à modifier la Constitution, mais la Conférence des premiers ministres tenue en février aboutit encore une fois à une impasse : on ne s'était entendu sur aucun changement.

À la fin de 1979, le gouvernement du Parti québécois publia sur le fédéralisme canadien un document dans lequel il réclamait une modification en profondeur des rapports entre le Québec et le Canada. Dans ce document, on ne préconise pas le retrait complet du Québec des institutions canadiennes, mais on prône plutôt l'établissement, entre Québec et Ottawa, d'une « entente » très souple appelée « souveraineté-association ». On fixa au 20 mai 1980 la date d'un référendum visant à obtenir le mandat de négocier une telle entente.

Le 14 mai, le Premier ministre du Canada promit aux Québécois un « fédéralisme renouvelé » s'ils votaient « Non » au référendum.

« Je sais que je peux prendre l'engagement le plus solennel, déclara-t-il, qu'à la suite d'un « Non », nous allons mettre en marche immédiatement le mécanisme de renouvellement de la Constitution et nous n'arrêterons pas avant que ça soit fait. » Six jours plus tard, les Québécois décidaient de ne pas accorder à leur gouvernement le mandat sollicité.

Les résultats du référendum et l'engagement pris par le Premier ministre du Canada et par la majorité de ses homologues provinciaux au cours de la campagne référendaire suscitèrent des tentatives vigoureuses en vue de rapatrier la Constitution. Une série de réunions ministérielles fédérales-provinciales eurent lieu durant l'été en préparation de la Conférence des premiers ministres, tenue en septembre 1980.

Certaines des grandes questions discutées au cours des réunions de l'été reflétaient les priorités que le gouvernement fédéral s'était lui-même fixées : rapatriement de la Constitution assorti d'une formule de modification proprement canadienne; énoncé de principes; charte des droits; engagement constitutionnel à atténuer les inégalités économiques régionales (parfois appelé « péréquation »); et renforcement des pouvoirs fédéraux sur l'économie nationale.

D'autres difficultés surgirent du fait que les provinces réclamaient depuis longtemps un renforcement de leurs pouvoirs dans certains domaines : richesses naturelles, communications et radiodiffusion, droit de la famille, ressources marines et pêches. Les provinces réclamèrent également la réforme du Sénat et de la Cour suprême du Canada afin que ces institutions reflètent mieux le caractère fédéral du Canada.

Les priorités des provinces reprenaient des questions qui avaient été soulevées au cours des discussions de 1978-1979 et avaient une orientation similaire à celle des positions prises par l'Association du Barreau canadien (1978), par le groupe de travail Pepin-Robarts (1979) et par le Parti libéral du Québec dans son *Livre beige* (1980).

À la conférence de septembre, cependant, les premiers ministres ne purent faire l'unanimité sur aucun point. Aussi, le 6 octobre 1980, le gouvernement fédéral exprima-t-il son intention de rapatrier la Constitution de façon unilatérale, sans l'assentiment des premiers ministres provinciaux, en présentant à la Chambre une adresse commune à la Reine.

Huit provinces s'élevèrent immédiatement contre cette action unilatérale. Le Manitoba, le Québec et Terre-Neuve soumirent la question à leurs tribunaux. Le 28 septembre 1981, la Cour suprême du Canada statua qu'un « degré appréciable » de consentement provincial était conventionnellement nécessaire pour que les rapports fédéraux-provinciaux puissent être modifiés en profondeur par une modification constitutionelle demandée à la Grande-Bretagne.

Dans la foulée de la décision de la Cour suprême, le gouvernement fédéral convoqua une autre Conférence des premiers ministres

pour le 2 novembre 1981. Ottawa et les provinces, à l'exception du Québec, arrêtèrent finalement un train de mesures de réforme constitutionnelle, comprenant entre autres le rapatriement de la Constitution assorti d'une formule de modification et d'une charte des droits, un engagement face au principe de la péréquation, le renforcement de la compétence des provinces à l'égard des richesses naturelles, et la reconnaissance et la confirmation des droits existants des peuples autochtones du Canada.

Cette entente représentait un compromis entre neuf provinces et le gouvernement fédéral. Ces provinces acceptaient en effet la proposition d'Ottawa d'adopter une charte des droits en échange du pouvoir de passer outre à certaines parties de celle-ci en invoquant la clause nonobstant, et de l'inclusion d'une formule de modification mise au point par elles.

Cependant, le gouvernement du Québec demeura en dissidence, alléguant qu'il n'avait pas été tenu compte des revendications du Québec, qu'une entente avait été conclue à son insu et que le Premier ministre du Canada avait manqué à sa promesse de « renouveler le fédéralisme ». Bon nombre de Québécois ressortirent meurtris de cette expérience qui les laissa avec un sentiment d'isolement.

Discussions entourant l'Accord du lac Meech

À la suite du rapatriement de la Constitution,. la Cour suprême du Canada statua que le Québec ne pouvait, seul, bloquer la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le Québec est donc lié par cette loi.

Cependant, et le gouvernement, et l'Assemblée nationale du Québec refusèrent d'accepter les conditions du rapatriement dont avaient convenu le Premier ministre du Canada et neuf de ses homologues provinciaux, le 5 novembre 1981; ils rejetèrent alors la légitimité politique de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui, aux termes de la Charte, affaiblissait les pouvoirs de l'Assemblée nationale sans le consentement de cette dernière. Pour marquer ce rejet, le Québec commença à invoquer systématiquement dans toutes ses lois la clause nonobstant de la Charte.

Mais, l'évolution constitutionnelle du Canada ne s'arrêta pas là. Un processus pour inclure les droits des autochtones dans la Constitution fut mis sur pied après le rapatriement, ce qui a mené à la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*, modification ayant trait aux autochtones.

En mai 1985, le gouvernement péquiste publia son *Projet d'accord constitutionnel* dans lequel il posait 22 conditions à l'acceptation de la légitimité de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'acceptation de ces conditions aurait modifié radicalement la répartition des pouvoirs prévue dans la Constitution et aurait soustrait le Québec à l'application de la majeure partie des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

En décembre 1985, le Parti libéral du Québec accéda au pouvoir et, quelques mois plus tard, manifesta son souhait de réintégrer le giron constitutionnel sur la base des cinq points qu'il avait énoncés dans son programme politique intitulé *Maîtriser l'avenir*. Le nouveau gouvernement du Québec cessa en outre d'invoquer automatiquement la clause nonobstant dans toutes les nouvelles lois québécoises.

Tous les premiers ministres provinciaux firent de la réintégration du Québec une priorité à leur conférence annuelle d'août 1986 et tous, de même que leur homologue fédéral, s'entendirent en novembre 1986 pour intensifier les discussions. Une entente de principe intervint au lac Meech, le 30 avril 1987, sur un ensemble de modifications et, le 3 juin suivant, sur un texte légal signé dans l'édifice Langevin. Comme certains points de *Maîtriser l'avenir* inclus dans l'Accord du lac Meech étaient soumis à la règle de l'unanimité, l'approbation du Parlement et l'assentiment de toutes les assemblées législatives provinciales étaient nécessaires à la ratification de ce train de modifications.

En fin de compte, on ne réussit pas à faire ratifier l'Accord du lac Meech dans le délai de trois ans prévu dans la Constitution.

À la suite de l'échec de cet accord, chaque province constitua un groupe de travail ou un comité législatif chargé de la Constitution. Le gouvernement fédéral créa pour sa part le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada qu'il chargea d'examiner les valeurs communes à tous les Canadiens, et le Comité mixte spécial Beaudoin-Edwards auquel il confia la question de la procédure de modification. Une commission royale sur les peuples autochtones fut également établie.

Le gouvernement du Canada a maintenant soumis une série de propositions constitutionnelles à un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes. Cela doit constituer le point de départ d'une vaste discussion publique, et fournir du même coup à la population l'occasion de participer pleinement à l'orientation constitutionnelle future du Canada. Le gouvernement attend avec impatience le moment où il pourra prendre connaissance des vues et attentes des Canadiens.